Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Agro en Natuur
Directie Natuur en Biodiversiteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGAN-NB / 15145664

Datum 30 november 2015
Betreft Nieuw stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer en weidevogels

Geachte Voorzitter,

De Nederlandse weidelandschappen zijn van grote waarde. De waterrijke polders met grazende koeien, molens en karakteristieke boerderijen zijn wereldberoemd en vormen een ijzersterk beeldmerk van ons land, met een grote aantrekkingskracht op recreanten uit binnen- en buitenland. Deze landschappen vormen een cruciaal leefgebied voor kenmerkende flora en fauna, bijvoorbeeld voor weidevogels, en hebben zich in de loop der eeuwen ontwikkeld door een combinatie van collectieve inspanningen, in het kader van waterbeheer en planning, en bedrijfsactiviteiten van individuele boeren.

Die waardevolle weidelandschappen staan echter onder druk. Diverse rapporten laten zien dat het aantal weidevogels in Nederland de laatste jaren sterk afneemt. In zijn *Living Planet Report Natuur in Nederland* (2015) constateert het Wereld Natuur Fonds dat de omvang van populaties van diersoorten in het agrarisch landschap tussen 1990 en 2013 gemiddeld met 40% daalde. Het agrarisch natuurbeheer heeft die ontwikkeling vooralsnog niet kunnen ombuigen. Dat blijkt onder meer uit het rapport *Onbeperkt houdbaar, naar een robuust natuurbeleid* (2013), waarin de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) kritiek levert op de effectiviteit en invulling van het agrarisch natuurbeheer. Dat knelt des te meer vanwege de unieke positie die het Nederlandse landschap voor weidevogels wereldwijd heeft. Veel soorten weidevogels zijn trekvogels. Voor deze soorten vervult het Nederlandse landschap een cruciale functie. Nederland heeft een internationale verantwoordelijkheid om goed voor zijn weidevogels te zorgen. De stand van de weidevogels is een indicator voor de gezondheid van het ecosysteem van de graslanden. Wanneer soorten als de grutto uit Nederland verdwijnen, dan is de wereldpopulatie van die soort in gevaar.

Er is een duidelijke noodzaak om de achteruitgang van de natuur in het agrarisch gebied te stoppen, in het bijzonder die van de weidevogels. De achteruitgang van het aantal weidevogels is een complex probleem, waarvoor geen gemakkelijke en snelle oplossing bestaat.
Ik heb de ambitie om te komen tot een landelijk gebied waar boeren een goed inkomen kunnen verdienen en waarvan een rijke natuur een onlosmakelijk onderdeel is. Werken aan de realisatie van die ambitie kan en wil ik echter alleen maar samen met de belanghebbende partijen. Er is gezamenlijke inspanning nodig van veel partijen die betrokken zijn bij het boerenbedrijf en bij weidevogels:

ketenpartijen, adviseurs en financiers van boeren, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties. Om mijn ambitie te realiseren moet een zelfde combinatie van collectieve en individuele inspanningen die de Nederlandse weidelandschappen heeft gevormd, er voor gaan zorgen dat het levende landschappen blijven. Samen met deze stakeholders en met collectieven en lokale initiatieven wil ik komen tot een Plan van Aanpak voor de weidevogels. Dat Plan van Aanpak moet in de eerste helft van 2016 gereed zijn.

Daarbij is een hoofdrol weggelegd voor boeren. Het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer, dat 1 januari 2016 van start gaat, moet hen in die rol faciliteren. Het stelsel beoogt effectiever en efficiënter te zijn dan voorheen, vooral door een centrale rol voor collectieven van boeren.
De invoering van het collectieve stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer betekent voor alle betrokken partijen een grote omslag. Zelfstandige ondernemers hebben samen een collectief moeten vormen, waarmee ze in overleg met elkaar en andere partijen doelen formuleren voor de eigen streek, de beheeractiviteiten op elkaar afstemmen en gezamenlijk het beheer evalueren en verbeteren. Ik ben verheugd dat alle partijen in het veld erin zijn geslaagd om de omslag van een individueel naar een collectief stelsel te maken. Ook alle randvoorwaarden op het gebied van beleid en regelgeving zijn ingevuld door overheden en EU. Het nieuwe stelsel kan dus van start gaan.

Hieronder ga ik nader in op het Plan van Aanpak voor weidevogels. Daarmee geef ik invulling aan de toezegging gedaan in het Algemeen Overleg Natuurbeleid van 24 september jongstleden, om uw Kamer voor zover mogelijk voor de begrotingsbehandeling te informeren over de uitvoering van de motie Grashoff-Leenders (Kamerstuk 33 348, nr. 130), die verzoekt om in overleg te treden met de provincies met als doel met landsdekkende voorstellen te komen die gericht zijn op instandhouding en herstel van de weidevogelpopulaties. Ik informeer u ook over de hierboven kort aangestipte stand van zaken van de voorbereiding op het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg Natuurbeleid van 28 mei jongstleden. Daarnaast geef ik u de stand van zaken van de gesprekken met de provincies over een meerjarenagenda voor de samenwerking rijk-provincies.

<u>Plan van Aanpak Weidevogels</u>
Uitgangspunt van het Plan van Aanpak is hetzelfde als dat van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer: een focus van de inzet op de kansrijke gebieden, zogenaamde kerngebieden. Wanneer de populaties in de kerngebieden gezond zijn, heeft dat een uitstralingseffect naar gebieden daarbuiten. In het plan van aanpak zal tot uiting moeten komen welke inzet er van verschillende partijen aanvullend op de beheeractiviteiten nodig is. Daarbij benoem ik alvast drie accenten die in het Plan van Aanpak gelegd worden:

1. *Effectiviteit van het huidige beheer vergroten*
   - Het beheer door collectieven is de basis. Dat beheer kan aan effectiviteit winnen, door de kennis over de eisen die gesteld worden aan het beheer

van weidevogels verder uit te bouwen, te ontsluiten en opgedane ervaringen uit te wisselen.
- Als start daarvoor vraag ik onderzoeksinstituut Alterra om op korte termijn in kaart te brengen wat een haalbare ambitie is voor een gezonde populatieomvang aan weidevogels, wat de weidevogels daarvoor nodig hebben en met welke instrumenten dat gerealiseerd kan worden.
- Versterking van het weidevogelbeheer zie ik als een van de bestedingsdoelen van de € 29,94 miljoen die Nederland van de Europese Commissie ontvangt als onderdeel van het pakket voor de zuivelsector en varkenshouderij (Kamerstuk 21 501-32, nr. 877). Concrete uitwerking hiervan vindt momenteel plaats in overleg met de sectoren.

2. *Inzet op boeren van morgen*
   - Een grotere aandacht voor de relatie tussen landbouw en natuur in de curricula van groene opleidingen maakt de boeren van morgen meer bekend met de thematiek van weidevogels, agrarisch natuurbeheer en natuurinclusieve landbouw. En daarmee wordt bij de komende generatie een basis gelegd om in de bedrijfsvoering meer rekening te houden met de natuur en natuurlijke processen.
   - Hogeschool Van Hall Larenstein richt een lectoraat over weidevogels in, in samenwerking met de provincie Fryslân. Om dat lectoraat meer slagkracht te geven, lever ik graag een financiële bijdrage daaraan. Daarnaast financier ik de buitengewone leerstoel agrarisch natuurbeheer die tot 2020 wordt gehuisvest bij Wageningen Universiteit.

3. *Systeeminnovatie zoeken*
   - Zoals hierboven aangegeven, vereist de opgave om de stand van de weidevogelpopulaties te herstellen een systeemverandering die verder gaat dan alleen de boer en overheidsinstrumenten. Het is nodig om boeren die aan weidevogelbeheer willen doen handelingsperspectieven te geven, zodat het aantrekkelijk wordt om weidevogelbeheer te integreren in de bedrijfsvoering.

<u>Meerjarenagenda samenwerking rijk-provincies</u>
Het is voor mij vanzelfsprekend om bij de aanpak van de problematiek van de weidevogels en het weidelandschap samen op te trekken met de provincies, voortbouwend op de goede samenwerking bij de uitvoering van de decentralisatieafspraken in het Natuurpact. Die samenwerking willen de provincies en ik verder uitbouwen. Dat doen we door een gezamenlijke meerjarenagenda, in aansluiting op de meerjarenagenda die de provincies momenteel in IPO-verband opstellen. Daarbij zijn drie thema's benoemd, die aansluiten bij de aanpak van de problematiek van de weidevogels:
- Aanpak van landschap in relatie tot een betere ruimtelijke kwaliteit. Net zoals we dat hebben gedaan bij de natuurvisies zullen we ook op het onderwerp landschap de gezamenlijke ambities en opgaven in beeld brengen. Door aandacht te geven aan projecten die landschapsontwikkeling van hoge kwaliteit opleveren, willen we partijen die werken aan ruimtelijke

ontwikkelingen inspireren. De provincies zullen de lopende activiteiten in kaart brengen. Op basis hiervan zal de gezamenlijke agenda vormgegeven worden.
- Verduurzaming van de landbouw. Zoals gezegd heeft de landbouw een grote invloed op de verschijningsvorm van het Nederlandse landschap. De landbouw is een belangrijke economische drager van het landelijk gebied en moet dat ook blijven. Daarnaast hebben we de ambitie dat Nederland ook een wereldspeler is op het gebied van natuurinclusieve en duurzame landbouw. Dat vraagt de komende jaren om innovatie op veel terreinen, naast het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer bijvoorbeeld ook op het gebied van verdienmodellen, het duurzaam benutten van ecosysteemdiensten van bodem, water en biodiversiteit en vermindering van inputs.
- Maatschappelijke uitvoeringsagenda natuurvisies. Rijk en provincies werken op dit moment al samen aan deze gezamenlijke agenda, die voortkomt uit de rijksnatuurvisie *Natuurlijk verder* en provinciale natuurvisies (Kamerstuk 33576, nr. 41). We ondersteunen initiatieven die helpen om een transitie in het natuurbeleid te bewerkstellingen, en etaleren ook de successen. We gaan ook op zoek naar nieuwe instrumenten, zoals innovatieve compensatiemechanismen of investeringsfondsen zonder publiek geld.

In de komende maanden werk ik met de provincies de samenwerking op deze onderdelen nader uit. Over de inhoud en voortgang hiervan zal ik uw Kamer informeren.

<u>Stand van zaken nieuw stelsel agrarisch natuur- en landschapsbeheer</u>
Het collectieve stelsel: effectief, efficiënt en gedragen in de streek
In de brief aan uw Kamer van 6 juni 2013 (Kamerstuk 33 576, nr. 3) is het nieuwe, collectieve stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer aangekondigd. Het stelsel is samen met IPO/provincies ontwikkeld in nauwe afstemming met LTO, koepels van agrarisch natuurverenigingen, diverse soortenorganisaties en terreinbeherende organisaties. Centraal in het stelsel staat beheer door collectieven van boeren en andere landeigenaren. Door het werk van een grote groep beheerders op elkaar af te stemmen en te richten op gezamenlijk geformuleerde doelen, kan dat beheer effectiever en efficiënter uitgevoerd worden. Bovendien wordt het agrarisch natuurbeheer daar toegepast waar dit het meest kansrijk is voor een goed natuurrendement.

Het nieuwe stelsel beoogt drie doelen:
- een effectiever agrarisch natuurbeheer dat zich richt op het voldoen aan internationale natuurdoelen;
- breed draagvlak in de streek, waardoor maatschappelijke doelen (natuur, water, recreatie) effectiever zullen worden verwezenlijkt in aansluiting op de wensen van de betrokken maatschappelijke partijen;
- een grotere efficiëntie, die tot uitdrukking komt in lagere uitvoeringskosten.

Er is veel bereikt
Er is de afgelopen jaren veel werk verzet door veel partijen om de invoering van het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer per 1 januari 2016 mogelijk te maken: collectieven, provincies, rijk, uitvoeringsorganisaties, natuurorganisaties en de Europese Commissie. In het veld hebben individuele boeren en agrarische natuurverenigingen zich verenigd tot collectieven. Provincies hebben, met hulp van uitvoeringsorganisaties en natuurorganisaties, beleidskaders en regelingen voor het nieuwe agrarisch natuur- en landschapsbeheer opgesteld en het proces van subsidieaanvraag, beschikking, uitvoering, controle en uitbetaling ingeregeld. De rijksoverheid heeft veel energie gestoken in het verwerven van draagvlak voor het nieuwe stelsel bij de Europese Commissie en andere lidstaten en het waarborgen van EU-conformiteit in de vormgeving van het stelsel door provincies en collectieven.

Ter illustratie van het vele werk dat door de verschillende partijen is verricht, geef ik enkele concrete resultaten:

- Er hebben zich 40 collectieven gevormd, die samen landsdekkend zijn.
- Gefaciliteerd door de Stichting Collectieven Agrarisch Natuurbeheer (SCAN) hebben die collectieven met een kwaliteitshandboek de basis gelegd voor een professionele uitvoering van het collectief agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dat is in oktober jongstleden bekrachtigd met de certificering van alle 40 collectieven.
- De provincies hebben natuurbeheerplannen – het beleidsmatige kader voor de subsidieverlening aan collectieven – en subsidieverordeningen opgesteld. De collectieven hebben op basis van de natuurbeheerplannen hun gebiedsplannen ingediend, waarin ze aangeven welke doelen ze willen bereiken in hun gebied. Inmiddels hebben bijna alle provincies subsidiebeschikkingen afgegeven aan de collectieven. In alle gebieden is met de betrokken partijen een intensief gebiedsproces gevoerd, onder regie van de provincies.
- Bij het pakket vereenvoudigingsvoorstellen voor de eerste pijler van het GLB heeft de Europese Commissie tegelijkertijd de juridische mogelijkheid gecreëerd om het Nederlandse collectieve stelsel te laten starten per 2016. In aansluiting hierop zijn de details van het nieuwe stelsel bij de Europese Commissie ter goedkeuring voorgelegd in de vorm van een notificatie (wijziging van het POP3). In het traject voorafgaand hieraan is intensief met de Europese Commissie overlegd over de werking van het stelsel en de wijze waarop het stelsel en de EU-regelgeving op elkaar kunnen aansluiten. Inmiddels kijken de Commissie en andere lidstaten met meer dan gemiddelde interesse naar de manier waarop Nederland doelgerichtheid en flexibiliteit op gebiedsniveau weet te verenigen. De Europese Commissie ondersteunt Nederland actief bij de implementatie van het nieuwe stelsel.

Nieuwe stelsel van start
We liggen op schema om op 1 januari 2016 van start te gaan met het nieuwe stelsel. Momenteel worden de laatste stappen gezet. De belangrijkste daarvan, die dit najaar nog worden gerealiseerd:

- Indienen van beheerplannen bij RVO.nl door de collectieven, uiterlijk 31 december aanstaande. De beheerplannen vormen de weerslag van de afspraken die de collectieven binnen de marges van de subsidiebeschikking maken met de individuele beheerders.
- Beheerders met een doorlopende overeenkomst kunnen tussentijds overstappen van de oude regeling naar het nieuwe stelsel. Om deze 'overstappers' voor 1 januari te verwerken in de subsidiebeschikkingen van provincies en in de beheerplannen van de collectieven vereist flinke inspanningen van provincies, collectieven en RVO.nl.

Worden met het stelsel de doelen bereikt?
De start van het nieuwe stelsel op 1 januari 2016 is niet alleen een doel, maar tegelijk ook een vertrekpunt. Alle partijen, van EU tot individuele beheerder, moeten ervaring opdoen met het nieuwe stelsel. De eerste jaren zijn leerjaren. De leerervaringen worden gebruikt om werkende weg in onderling overleg tussen collectieven, overheden, EU, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties het stelsel en de uitvoering te verbeteren. Zo ontstaat een stelsel waarin de collectieven het beheer professioneel en flexibel uitvoeren, rekening houdend met de natuur en in verbinding met de partijen in de streek. De verwachting is dat de uitvoeringskosten voor de overheden over enkele jaren 40% tot 50% lager zijn dan in de jaren 2013 en 2014.
De resultaten in het veld zijn niet van de ene op de andere dag zichtbaar, dat duurt enkele jaren. De ambitie is dat in 2020, bij de start van de volgende GLB-periode, het collectieve stelsel zichzelf bewezen heeft, zowel in effectiviteit als in efficiëntie.

Vanaf 2016: lerend beheren en ontwikkelagenda
"Lerend beheren" is het credo voor de periode vanaf de start van het nieuwe stelsel. Dat komt tot uiting in de volgende ontwikkelagenda:
- Doorontwikkeling stelsel: Werkende weg wordt het stelsel en de uitvoering ervan in onderling overleg verbeterd.
- Kennisnetwerk: Er wordt momenteel een kennisnetwerk opgezet waarin collectieven, onderzoekers en overheden samen werken aan het breed ontsluiten van in de praktijk toepasbare kennis over natuur- en landschapsbeheer. In het kader van het beleidsondersteunend onderzoek wordt een onderzoeksprogramma natuurinclusieve landbouw uitgevoerd en het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN) wordt uitgebreid met een deskundigenteam cultuurlandschap.
- Monitoring en evaluatie: Resultaten en effecten worden gemonitord in het kader van de monitoring en evaluatie van het natuurpact. Die monitoringsgegevens worden gebruikt door collectieven en overheden bij het optimaliseren van het stelsel.
- Aansluiting op 1^e pijler GLB: In de komende jaren wordt gezocht naar mogelijkheden om het agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de vergroening van de eerste pijler van het GLB beter op elkaar af te stemmen.
- Verbreding: Naast natuurdoelen kan de collectieve aanpak ook een meerwaarde hebben voor het realiseren van water- en recreatiedoelen.

Collectieven kunnen zich in de loop van de tijd meer en meer verbinden met andere partijen in de streek.

Tot slot: samen perspectief bieden
Zoals gezegd heb ik de ambitie om te komen tot een landelijk gebied waar boeren een goed inkomen kunnen verdienen en waarvan een rijke natuur een onlosmakelijk onderdeel is. Om de combinatie van agrarische bedrijfsvoering en zorg voor de natuur succesvol te maken, is het essentieel om perspectief te bieden. Perspectief voor de natuur om zich in een positieve richting te ontwikkelen en tegelijk perspectief voor de agrarisch ondernemer om op een rendabele manier zijn bedrijf uit te oefenen. Dat kan de ondernemer niet alleen en dat kan de overheid niet alleen. Daarvoor is intentie en inzet nodig van alle betrokken partijen. De ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor natuur- en landschapsbeheer laat zien dat we op die manier samen ver kunnen komen. Ik vertrouw erop dat dat ook voor de aanpak van de weidevogels gaat lukken.

(w.g.) Martijn van Dam
Staatssecretaris van Economische Zaken